Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2658**

15. Wahlperiode 10. 03. 2004

Antrag

der Abgeordneten Karin Rehbock-Zureich, Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Hans-Günter Bruckmann, Dr. Peter Danckert, Annette Faße, Rainer Fornahl, Gabriele Groneberg, Ernst Kranz, Ute Kumpf, Dr. Christine Lucyga, Heinz Paula, Siegfried Scheffler, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Angelica Schwall-Düren, Wolfgang Spanier, Ludwig Stiegler, Petra Weis, Reinhard Weis (Stendal), Dr. Margrit Wetzel, Heidi Wright, Franz Müntefering und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Albert Schmidt (Ingolstadt), Volker Beck (Köln), Franziska Eichstädt-Bohlig, Peter Hettlich, Rainder Steenblock, Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Bahnreform konsequent weiterführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Zehn Jahre nach Beginn der Bahnreform besteht Anlass für eine umfassende und kritische Zwischenbilanz.

Insgesamt konnte der negative Trend der Zeit vor der Bahnreform gestoppt werden. Dies gilt sowohl für die in den Jahren vor der Bahnreform kontinuierlich wachsende Erhöhung der Bundeszuwendungen für die Bundeseisenbahnen DB und DR als auch für die sich drastisch verschlechternde Position der Schiene am Verkehrsmarkt.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) konnte die Verkehrsleistung um fast 22 Prozent gesteigert werden. Der Übergang der Aufgabenverantwortung für den SPNV auf die Länder und Kommunen (Regionalisierung) mit der Herausbildung von transparenten Besteller-Ersteller-Funktionen und der Schaffung einer soliden Finanzierungsbasis durch das Regionalisierungsgesetz hat einen funktionierenden Markt staatlich geförderter integrierter Verkehrsleistungen möglich gemacht. Diese Finanzierungsbasis ist durch die unter Rot-Grün auf knapp 7 Mrd. Euro jährlich erhöhten Regionalisierungsmittel noch deutlich verbessert worden.

Im Schienengüterverkehr ist die Verkehrsleistung seit der Bahnreform um 16 Prozent ebenfalls angestiegen, allerdings ist der Anteil der Schiene in diesem Bereich im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern in diesem Zeitraum leicht zurückgegangen. Nicht zufriedenstellend hat sich der Schienenpersonenfernverkehr entwickelt, der auf dem Niveau zu Beginn der Bahnreform stagniert.

Das Hauptziel der Bahnreform, mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu bringen, wurde im Personenfern- und Güterverkehr damit nur teilweise erreicht. Hier bedarf es noch erheblicher Anstrengungen von Bahnunternehmen und Verkehrspolitik. Dazu gehört die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger.

Bei der Reform der Entfernungspauschale in der ersten rot-grünen Legislaturperiode wurde der öffentliche Verkehr dem Individualverkehr vollständig gleichgestellt. Auch die Absenkung der Entfernungspauschale behält die Gleichstellung der Verkehrsträger bei, wirkt gleichzeitig der Zersiedlung entgegen und stärkt somit den öffentlichen Verkehr in den Verdichtungsräumen.

Um den verkehrs- und umweltpolitisch erwünschten Zuwachs im Schienenverkehr und damit auch den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg der Bahnunternehmen zu ermöglichen, sind weitere Schritte zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern bzw. mit anderen europäischen Bahnunternehmen notwendig. Insbesondere sind dies:

- Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für Personenbeförderungen im grenzüberschreitenden Flugverkehr im Zuge des allgemeinen Subventionsabbaus, wie es bereits im Steuervergünstigungsabbaugesetz durch den Deutschen Bundestag beschlossen war und vom Bundesrat bis heute blockiert wird,
- die Besteuerung von Kerosin mit der Mineralölsteuer oder die Einführung einer Emissionsabgabe im europäischen Flugverkehr,
- Absenkung der Mehrwertsteuer auf Fernverkehrstickets der Bahnen wie im Koalitionsvertrag 2002 vereinbart.

Die Bahnreform sieht im Wettbewerb verschiedener Anbieter von Verkehrsleistungen auf der Schiene einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bahnunternehmen und damit zur Stärkung des Verkehrsträgers. Mehr Verkehr auf der Schiene kann durch mehr Wettbewerb auf der Schiene erreicht werden.

Die vom Bundesverkehrsminister im Jahre 2001 eingesetzte Task-Force „Zukunft der Schiene“ hat sich in ihrem Bericht ebenfalls für Wettbewerb auf der Schiene ausgesprochen und dabei die Sicherung der Diskriminierungsfreiheit bei Zugang und Nutzung des Schienennetzes in den Vordergrund ihrer Empfehlungen gestellt. Die Task-Force hat vorgeschlagen, eine unabhängige Trassenagentur beim Eisenbahn-Bundesamt einzurichten, die die Kontrolle der Diskriminierungsfreiheit von Trassenpreissystem und Trassenvergabe für das Netz übernehmen soll. Zusätzlich empfiehlt die Task-Force – bezogen auf die Deutsche Bahn AG (DB AG) als größtem deutschen Bahnunternehmen – eine transparente Ausgestaltung des gesellschaftsrechtlichen Verhältnisses zwischen der DB Netz AG und der DB AG. Mehr Transparenz soll – zur Vermeidung einer Transfervermutung – darüber hinaus für alle DB-Gesellschaften gelten, an die öffentliche Gelder fließen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Bundesregierung nunmehr die Empfehlungen der Task-Force und des so genannten Infrastrukturpakets der Europäischen Union umsetzt, indem sie in Kürze das zwischen den Bundesressorts abgestimmte „Dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“ (AEG-Novelle) in das parlamentarische Verfahren einbringt. Damit werden die gesetzlichen Voraussetzungen für mehr Wettbewerb, insbesondere für die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs aller Bahnen zum Schienennetz, auf eine neue Grundlage gestellt. Nach Inkrafttreten des Gesetzes wird es darauf ankommen, dass die neu zu schaffende Trassenagentur baldmöglichst ihre Kontrollaufgabe aufnimmt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass sich die Bundesregierung auf der Ebene der Europäischen Union nachdrücklich für eine weitere Öffnung der transeuropäischen Schienennetze – im Güter- wie auch im Personenverkehr – einsetzt. Bestehende Wettbewerbsnachteile der Schiene beruhen auch darauf, dass den Bahnunternehmen der Zugang zu ausländischen Netzen noch weitgehend verschlossen ist. In diesem Zusammenhang muss auch die Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems noch deutlich verbessert werden. Nur wenn es gelingt, die Grenzen für die Bahnen in gleicher Weise wie im Straßenverkehr zu öffnen, kann die Schiene im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern dauerhaft bestehen.

Der Bund hat im Zuge der Bahnreform nach Artikel 87e GG eine Gemeinwohlverantwortung beim Ausbau und dem Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes übernommen. Diese Infrastrukturverantwortung nimmt der Bund durch die Finanzierung der Schieneninvestitionen wahr. Dabei verfolgt der Bund auch hier das verkehrspolitische Ziel, mit der Herstellung eines leistungsfähigen Schienennetzes mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Seit Beginn der rot-grünen Bundesregierung hat der Bund schrittweise eine gleichberechtigte Verteilung der Investivmittel für die Infrastruktur von Schiene und Straße geschaffen: Unter Einrechnung der Infrastrukturinvestitionsanteile aus dem großen Topf der Regionalisierungsmittel und eines entsprechenden Anteils aus dem GVFG-Bundesprogramm werden 2004 für Schienenwege des Bundes mit insgesamt rund 4,8 Mrd. Euro etwa ebenso viele Bundesmittel aufgewendet wie für den Bau von Bundesfernstraßen. Die Investitionen für die Schiene bewegen sich damit seit einigen Jahren stabil auf einem historisch beispiellos hohen Niveau.

Falsche Weichenstellungen in der Investitionspolitik der früheren Bundesregierung haben bis heute negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Bahnen. Das vorhandene Streckennetz wurde in den vergangenen Jahrzehnten vernachlässigt. 1998 wurden nur noch weniger als 3 Mrd. Euro – ohne GVFG- und Regionalisierungsmittel – vom Bund für den Bahnbau aufgewandt. Die über Jahre gekürzten Investitionsmittel wurden zudem fast ausschließlich auf Großprojekte konzentriert, während sich der Zustand des bestehenden Schienennetzes zusehends verschlechterte. Erst unter der rot-grünen Bundesregierung wurde die Modernisierung des Bestandsnetzes flächendeckend in Angriff genommen.

Durch die Regionalisierung im SPNV und durch den Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen im SPNV und Güterverkehr zeigen sich jedoch einige Schwächen der derzeitigen zentralen Netzbewirtschaftung der DB AG. Gehäuft kommt es zu Rückbauten des Netzes, die die Kapazität des Schienennetzes einschränken und nicht den unterschiedlichen Bedürfnissen und Anforderungen aller Nutzer des Schienennetzes gerecht werden. Zudem steht kurzfristig betriebswirtschaftlich begründeten kapazitativen Rückbauten die Notwendigkeit entgegen, mittel- und langfristig für zusätzliche Verkehre ausreichende Netzkapazitäten vorhalten zu müssen.

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur allein über den Bundeshaushalt stößt jedoch zunehmend an Grenzen. Daher muss die Finanzierung durch ein weiteres Finanzierungsinstrument ergänzt werden. Durch die Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), die ihre Mittel aus den Einnahmen der Lkw-Maut bezieht, wird die Finanzierungsbasis auch für die Realisierung vorrangiger Projekte der Schiene verbreitert.

Seit Beginn der Bahnreform sind beachtliche Fortschritte bei der Sanierung und Modernisierung des Bundesunternehmens DB AG erzielt worden. Dies ist zum einen dem Engagement und der persönlichen Flexibilität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der DB AG und dem Einsatz des Unternehmensvorstandes zu verdanken. Zum anderen hat auch der Bund den Sanierungsprozess der DB AG seit Beginn der Bahnreform vor allem durch die Übernahme von Altlasten und Altschulden der ehemaligen Bundeseisenbahnen DB und DR maßgeblich unterstützt. Der Deutsche Bundestag erwartet von der DB AG auch weiterhin eine Fortsetzung des konsequenten Sanierungs- und Modernisierungskurses.

Ziel muss es sein, die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der DB AG als größtem Anbieter von Verkehrsleistungen auf der Schiene zu verbessern. Die DB AG muss sich künftig in allen Sparten des Güter- und des Personenverkehrs dem Wettbewerb stellen. Mehr Wettbewerb auf der Schiene eröffnet für die DB AG erhebliche Chancen auf dem Weg zu mehr Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit in allen Unternehmensbereichen.

Die DB AG muss die Herausforderungen des Marktes annehmen und ihre Marktposition offensiv durch kundengerechte Produkte behaupten. Die öffentliche Diskussion um das inzwischen zurückgezogene Preissystem für den Personenfernverkehr im Jahr 2003 hat gezeigt, dass der wirtschaftliche Erfolg der DB AG nicht zuletzt von der Attraktivität der Bahnangebote abhängt. Hierzu gehört auch ein angemessener und aktiver Verbraucherschutz für die Kunden der Bahn. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher ausdrücklich die ab Oktober 2004 geltende „Kundencharta“ der DB AG, mit der sich das Unternehmen im Personenfernverkehr verpflichtet, Entschädigungsleistungen für Bahnkunden insbesondere bei Zugverspätungen rechtsverbindlich in die Allgemeinen Geschäftsbedingungen einzuführen. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 4. Juli 2002 aufgefordert, im Rahmen einer „Qualitätsoffensive Öffentlicher Personenverkehr“ eine umfassende Bestandsaufnahme der Kundenrechte vorzulegen und Vorschläge für ein zeitgemäßes und verbraucherorientiertes Fahrgastrecht vorzulegen. Nach Vorlage dieser Vorschläge wird der Deutsche Bundestag die nötigen Gesetzesinitiativen ergreifen.

Die 1993 mit breiter parlamentarischer Mehrheit beschlossene Bahnreform war in Bezug auf das Unternehmen DB AG von Anfang an als ein mittel- bis langfristiger Prozess angelegt. Am Ende dieses Prozesses kann – nach erfolgreicher Konsolidierung – auch die Beteiligung privaten Kapitals stehen. Die materielle Teilprivatisierung der DB AG wird derzeit öffentlich unter dem Stichwort „Börsengang“ diskutiert.

Eine materielle Teilprivatisierung der DB AG setzt allerdings voraus, dass der Konsolidierungsprozess des Unternehmens weitgehend abgeschlossen ist. Dazu bedarf es einer nachvollziehbaren Bewertung der mittelfristigen wirtschaftlichen Perspektiven der DB AG und der nachhaltigen Erwirtschaftung einer angemessenen Eigenkapitalrendite der Transportgesellschaften der DB AG. Weiterhin müsste der Bund festlegen, für welches Schienennetz er dauerhaft die Infrastrukturverantwortung durch Investitionen in das Schienennetz übernehmen will. Hierfür sind zunächst die Größe (Streckenlänge), die Kapazität und die Standards (u. a. der Netzzustand) des Schienennetzes klar zu definieren.

Darüber hinaus muss definiert werden, wie der Bund seine Infrastrukturverantwortung nach Artikel 87e GG und seine verkehrspolitischen Ziele unter Zugrundelegung aller denkbaren Privatisierungsmodelle auch künftig wahrnehmen kann. Dabei ist insbesondere zu prüfen, auf welchem Weg der Bund diese Infrastrukturverantwortung wahrnehmen kann. Derzeit sind hierfür das so genannte „Vertragsmodell“ und das „Eigentumsmodell“ in der Diskussion. Das „Vertragsmodell“ sieht – unter Einschluss einer Teilprivatisierung auch des Schienennetzes – den Abschluss von langfristigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen über das Schienennetz zwischen dem Bund und der DB

AG vor. Nach dem „Eigentumsmodell“ übernimmt der Bund das Eigentum am Schienennetz und beauftragt ein Infrastrukturunternehmen mit der Bewirtschaftung des Netzes. Eine spätere Privatisierung der DB AG oder einzelner Tochtergesellschaften der DB AG erfolgt daher ohne das an den Bund rückübertragene Schienennetz. Der Bund kann seine Funktion als Alleineigentümer des Netzes zum Beispiel über eine staatliche Infrastrukturgesellschaft wahrnehmen. Die Betreiberfunktion für die Infrastruktur überträgt der Bund aber im Rahmen eines längerfristigen Vertrages z. B. an die DB Netz AG. Das Eigentumsmodell trägt dem Umstand Rechnung, dass sich mit gemeinwohlorientierter Vorhaltung von Infrastruktur keine Rendite erzielen lässt.

Die Chancen und Risiken beider Modelle sind umfassend und ergebnisoffen vor einer Entscheidung über das „ob“ und „wie einer Teilprivatisierung zu prüfen. Diese Prüfung muss sowohl die verkehrs- als auch die haushaltspolitischen Auswirkungen umfassen.

Es wird deutlich: Eine materielle Teilprivatisierung kann kein Selbstzweck sein. Die Messlatte aller Maßnahmen ist das bereits mit der Bahnreform verfolgte Ziel: Mehr Verkehr auf der Schiene.

Wichtig für die Fortführung der Bahnreform sind folgende Grundsätze:

- Übergeordnetes verkehrspolitisches Ziel aller Reformüberlegungen zur Gestaltung des Verkehrssystems „Schiene“ ist und bleibt die Absicht, höhere Anteile des Gesamtverkehrsmarktes für die Schiene zu gewinnen.
- Das bundeseigene Schienennetz als Bestandteil der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur verbleibt – zumindest mittelbar – in öffentlicher Hand.
- Die Wettbewerbsbedingungen für den Verkehrsträger Schiene sind denen der anderen Verkehrsträger weiter anzupassen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

- durch geeignete Maßnahmen nach Inkrafttreten der AEG-Novelle, die in Kürze in den Deutschen Bundestag eingebracht wird, dafür zu sorgen, dass Diskriminierungen beim Zugang und der Nutzung des Schienennetzes verhindert werden, damit sich der Wettbewerb auf der Schiene entfalten kann;
- sich auf der Ebene der Europäischen Union auch weiterhin dafür einzusetzen, dass die Öffnung der europäischen Schienennetze beschleunigt und die Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems verbessert wird, um die Attraktivität des internationalen Eisenbahnverkehrs zu erhöhen;
- sich auf der Ebene der Europäischen Union für eine weitere Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der verschiedenen Verkehrsträger, insbesondere im fiskalischen Bereich, einzusetzen;
- auch künftig eine ausreichende Finanzierung für den Ausbau und die Modernisierung des Schienennetzes sicherzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern zu gewährleisten und damit die Voraussetzungen für einen größeren Verkehrsanteil der Schiene zu schaffen;
- die verfassungsrechtlich verankerte Verantwortung des Bundes für ein nach Größe (Streckenlänge), Kapazität und Standards (Netzzustand) sowie deren Verbesserungen festgelegtes Schienennetz, für das der Bund künftig die Infrastrukturverantwortung übernimmt, vor einem Börsengang klar zu definieren: Die Bewertung der Chancen und Risiken der verschiedenen Privatisierungsmodelle („Vertragsmodell“ und „Eigentumsmodell“) sind dem Deutschen Bundestag vorzulegen;

- mögliche Privatisierungsmodelle umfassend dahin gehend zu prüfen, ob die daraus folgenden Auswirkungen auf den Schienenverkehrsmarkt das verkehrspolitische Ziel der Erreichung höherer Marktanteile der Schiene im Gesamtverkehrsmarkt fördert und welche konkreten Anforderungen an die verschiedenen Modelle zu stellen sind;
- die haushaltspolitischen Auswirkungen eines Börsengangs (materielle Privatisierungsoption) der Deutschen Bahn AG einer umfassenden und ergebnisoffenen Prüfung zu unterziehen.

Berlin, den 10. März 2004

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333